

Katarzyna Chmurzyńska

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB w Warszawie

DOŚWIADCZENIA WYNIKAJĄCE Z POPRZEDNIO WDRAŻANYCH PROGRAMÓW DLA NOWEGO OKRESU PROGRAMOWANIA

THE RELEVANCE OF PAST PROGRAM IMPLEMENTATION EXPERIENCE FOR THE NEWLY DEVELOPED PROGRAM

Słowa kluczowe: PROW 2004-2006, SPO „Rolnictwo”, PROW 2007-2013, programy unijne, doświadczenia, opóźnienia, realokacje, legislacja

Key words: RDP 2004-2006, SOP “Agriculture”, RDP 2007-2013, EU programmes, experience, delays, reallocations, legislation

Abstrakt. Zebrano i omówiono niektóre problemy, które pojawiły się podczas wdrażania oraz realizacji programów unijnych w Polsce, jako doświadczenia wynikające z realizowania dotychczasowych programów dla nowych okresów programowania. W materiale wykorzystano informacje zawarte w sprawozdaniach Komitetów Monitorujących PROW 2004-2006, SPO „Rolnictwo” i PROW 2007-2013 oraz wszelkie inne dostępne źródła i opracowania traktujące o trudnościach związanych z realizacją wymienionych programów.

Wstęp

Wejście Polski do Unii Europejskiej (UE) wiązało się z utrzymaniem dostępu do środków pomocowych przeznaczonych na wspieranie rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Właściwie z tego rodzaju pomocy można było korzystać jeszcze przed wejściem do UE, za sprawą programu przedakcesyjnego SAPARD (od 2000 r.), którego doświadczenia miały stanowić bazę pod wdrażanie „właściwych” programów. Tak więc od 2004 r. wprowadzono trzy programy, z których rolnicy i przetwórcy spożywczy mogli otrzymywać środki finansowe.

W każdym z realizowanych od 2004 r. programów miały miejsce podobne problemy i podobne przyczyny spowodowały opóźnienia we wdrażaniu poszczególnych działań. W poniższym opracowaniu zebrano i omówiono niektóre z nich, jako doświadczenia wynikające z realizowania dotychczasowych programów dla nowych okresów programowania. W materiale wykorzystano informacje zawarte w sprawozdaniach Komitetów Monitorujących Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006 (PROW 2004-2006), Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” (SPO „Rolnictwo”) i PROW 2007-2013 oraz wszelkie inne dostępne źródła i opracowania traktujące o trudnościach związanych z realizacją wymienionych programów.

Wyniki

Wkrótce po uzyskaniu członkostwa KE zatwierdziła dwa programy rozwoju polskiego rolnictwa i regionów wiejskich, współfinansowane ze środków budżetowych UE. Pierwszym z nich był PROW 2004-2006 (zatwierdzenie 6 września 2004 r., wysokość unijnych i krajowych środków publicznych 3592 mln euro), a drugim SPO „Rolnictwo” (zatwierdzenie 7 lipca 2004 r., wysokość unijnych i krajowych środków publicznych 1193 mln euro). Oba programy zostały opracowane zgodnie z opublikowanymi w 1999 r. przepisami, obowiązującymi „stare” kraje członkowskie w okresie programowania 2000-2006 oraz przepisami stwarzającymi nowym krajom członkowskim możliwości wprowadzenia dodatkowych działań. Ponieważ realizacja obu programów przebiegała zgodnie z zasadą n+2, rozliczenia zakończono 31 grudnia 2008 r. [Rowiński 2010]. Obecnie realizowany jest Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) 2007-2013 (zatwierdzony 7 września 2007 r., wysokość środków 17 217 mln euro).

Niemal natychmiast po uzyskaniu członkostwa, polskie rolnictwo i obszary wiejskie włączono w unijny system wsparcia na takich samych zasadach jak rolnictwo i obszary wiejskie „starych” krajów członkowskich. Możliwość tak szybkiego włączenia wynikała m.in. z istnienia kompletu legislacji unijnej. Wprawdzie przed przyjęciem nowych członków przepisy unijne zostały uzupełnione dodatkowymi

przepisami wykonawczymi, ale KE ściśle współpracowała z krajami, które wstąpiły do Unii Europejskiej 1 maja 2004 r., więc programy zostały przygotowane w okresie poprzedzającym członkostwo.

Przygotowanie i zatwierdzenie programów realizowanych w latach 2004-2006 i współfinansowanych z budżetu wieloletniego UE na lata 2000-2006, przebiegało zatem znacznie szybciej i sprawniej niż przygotowanie i zatwierdzanie programu SAPARD. Była to jednak chyba sytuacja szczególna, gdyż wielomiesięczna zwłoka w przygotowaniu unijnych przepisów opóźniła przygotowanie i uruchomienie realizowanego obecnie PROW 2007-2013.

Rada, uchwalając rozporządzenia regulujące tryb programowania i realizacji PROW 2007-2013, już w 2005 r., stworzyła Komisji możliwość wydania rozporządzeń wykonawczych w terminie umożliwiającym krajom członkowskim zakończenie prac nad narodowymi programami rozwoju rolnictwa i regionów wiejskich w drugiej połowie 2006 r. Wówczas KE mogłaby je zatwierdzić około 1 stycznia 2007 r., co umożliwiłoby krajom członkowskim rozpoczęcie ich realizacji już w pierwszej połowie tego roku. Jednakże ważna decyzja Rady o ogólnej wysokości funduszu EFRROW w okresie 2007-2013, jego podziale na poszczególne lata i minimalnej kwocie, którą otrzymają regiony słabiej rozwinięte (tak zwane regiony konwergencji), została podjęta dopiero 19 czerwca 2006 r., a zatem pół roku po uchwaleniu budżetu wieloletniego. Na jej podstawie Komisja decyzją z 12 września 2006 r. podzieliła między kraje członkowskie i regiony konwergencji kwoty ogółem i na poszczególne lata.

Brak informacji o środkach finansowych znajdujących się w ich dyspozycji w latach 2007-2013, nie był jedynym powodem utrudniającym krajom członkowskim prace nad programami. Obowiązująca struktura i zawartość merytoryczna programu zostały podane przez KE dopiero w rozporządzeniu wydanym w połowie grudnia 2006 r. W tej sytuacji przy zachowaniu zasady, że kraje członkowskie rozpoczynają prace nad programami, gdy dysponują pełną legislacją unijną, Komisja otrzymałaby pierwsze projekty do zatwierdzenia najwcześniej w drugiej połowie 2007 r. Wówczas kraje członkowskie rozpoczęłyby realizację programów nie wcześniej niż w 2008 r., a zatem co najmniej z blisko półtorarocznym opóźnieniem. Aby uniknąć takiej sytuacji Komisja współpracowała z krajami członkowskimi, przekazując im na bieżąco informacje niezbędne do opracowania programów. Dlatego Polska miała już w grudniu 2006 r. gotowy projekt PROW 2007-2013, który po korektach przesłała do Komisji w lipcu 2007 r. Komisja zatwierdziła polski program 7 września 2007 r. [Rowiński 2010].

Wdrażanie poszczególnych działań programów i zarządzanie nimi w kolejnych latach po wdrożeniu umożliwiło identyfikację problemów niemożliwych do rozpoznania na etapie przygotowania dokumentu programowego i przygotowań instytucjonalnych, a także podjęcie niezbędnych działań zaradczych.

Proces uzyskiwania przez ARiMR akredytacji jako Agencji Płatniczej, niezbędnej dla wdrożenia i sfinansowania działań objętych PROW, zgodnie z przepisami dotyczącymi finansowego zaangażowania Sekcji Gwarancji EFOGR, odbył się w Polsce w sposób powodujący przesunięcia czasowe i opóźnienia we wdrożeniu poszczególnych działań. ARiMR otrzymywała akredytację na obsługę każdego działania odrębnie, a w przypadku niektórych działań – dodatkowo na kolejne etapy ich obsługi. Taka sytuacja skutkowała z opóźnieniami we wdrażaniu działań ze względu na brak możliwości uzyskania akredytacji przez ARiMR w zakładanym pierwotnie terminie, niedotrzymywaniem terminów określonych przepisami prawa. W celu usunięcia trudności związanych z przesunięciami terminów określonych w przepisach dotyczących poszczególnych działań, znowelizowano część przepisów w zakresie harmonogramów wydawania decyzji i dokonywania płatności, a wnioskodawcy byli informowani o zaistniałych okolicznościach.

6 stycznia 2004 r. rozpoczął się audyt akredytacyjny. Pierwszy etap audytu obejmował organizację ARiMR i procedury pisemne opisane w dokumentach złożonych w pakiecie akredytacyjnym dla płatności bezpośrednich. Dalsze etapy audytu obejmowały obsługę PROW, rynków owoców i warzyw oraz rynek rybny. Osiągnięcie gotowości do audytu ww. mechanizmów planowane było w połowie 2004 r. Pełną akredytację wszystkich działań PROW 2004-2006, ARiMR uzyskała 1 stycznia 2006 r.

Także w PROW 2007-2013 istotnym problemem wstrzymującym realizację wybranych działań programu była niepełna akredytacja agencji płatniczej. W przypadku części działań („Modernizacja gospodarstw rolnych”, „Zwiększenie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej”, „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej”) uzyskanie niepełnej akredytacji wobec wcześniejszego przeprowadzenia naboru wniosków o przyznanie pomocy, skutkowało powstaniem zagrożenia związanego z wywiązaniem się ARiMR z terminów dotyczących oceny złożonych wniosków o przyznanie pomocy, które wynikają z rozporządzeń MRiRW w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznania pomocy finansowej. Zgodnie z wymogami wynikającymi z audytu Ministerstwa Finansów (MF) nabór mógł się zacząć dopiero po uzyskaniu akredytacji dla danego działania PROW 2007-2013.

Przyjęty w Polsce system akredytacji agencji płatniczej spowodował, że moment rozpoczęcia wdrażania działań PROW 2007-2013 był uzależniony od akredytacji poszczególnych działań. Natomiast warunkiem wydania pozytywnego raportu przez audytora MF było przygotowanie wszystkich procedur,

zarówno dotyczących rozpatrywania wniosków o pomoc, jak i o płatność, co znacząco wydłużało proces osiągnięcia gotowości podmiotów wdrażających i kompletu procedur.

Jak deklarowała ARiMR, do końca czerwca 2009 r., miał zostać zakończony proces akredytacji dla wszystkich pozostałych działań PROW 2007-2013, czyli: „Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej, zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzenie instrumentów zapobiegawczych”, „Uczestnictwo rolników systemach jakości żywności”, „Działania informacyjne i promocyjne”, „Odnowa i rozwój wsi”, „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej”, „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów”, „Szkolenie zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie”, „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa (scalanie gruntów, gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi)”, „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju”, „Wdrażanie projektów współpracy”, „Funkcjonowanie lokalnej grupy działania”, „Pomoc techniczna”.

Do końca 2004 r. nie zostały opublikowane wszystkie rozporządzenia ustanawiające wzory wniosków dla poszczególnych działań, dlatego niemożliwe było uaktualnienie generatora wniosków (GW). Opóźnienie prac nad aktualizacją GW skutkowało bezpośrednio opóźnieniami w aktualizacji i dostosowaniu dalszych modułów Systemu SIMIK¹, przedłużając tym samym harmonogram prac wdrożeniowych, w tym również szkoleń użytkowników w zakresie obsługi Systemu i jego praktycznego wykorzystania jako narzędzia pomocniczego przy wdrażaniu programu.

Także przy realizacji PROW 2007-2013 występowała konieczność utworzenia systemu informatycznego. Miał on umożliwić przeprowadzenie kontroli krzyżowych na etapie przyznawania pomocy oraz weryfikacji wniosków o płatność. System ten jest bardzo rozbudowany, ze względu na ilość gromadzonych w nim danych i złożonych mechanizmów niezbędnych do prawidłowego jego funkcjonowania. Dlatego podobnie jak przy programach z wcześniejszego okresu, problemy związane z jego utworzeniem były czynnikiem limitującym i opóźniającym przyznanie akredytacji.

W trakcie realizacji działań PROW dostrzeżono problemy wynikające z istniejących przepisów prawa krajowego lub stanu ich wdrożenia, co skutkowało ograniczeniem zainteresowania potencjalnych beneficjentów korzystaniem z działań PROW. Taka sytuacja miała miejsce np. w przypadku: „Rent strukturalnych”, „Wspierania gospodarstw niskotowarowych”, „Wspierania działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania”, „Wspierania przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt”, „Dostosowania gospodarstw rolnych do standardów UE” oraz „Grup producentów rolnych”. Każdorazowo, po uzyskaniu informacji o tego typu sytuacjach MRiRW przygotowało propozycje nowelizacji stosownych przepisów. Nowe przepisy weszły w życie w 2005 r. i służyły ułatwieniu rolnikom dostępu do działań.

Uruchomienie poszczególnych działań programu wymagało, zgodnie z ustawą o *Narodowym Planie Rozwoju*, przygotowania znacznej liczby aktów prawnych: programu, jego uzupełnienia, wzorów wniosków o dofinansowanie oraz umów z beneficjentem do wszystkich działań, które publikowane są w formie rozporządzeń. Ponadto, konieczne było podpisanie umów dwu- i wielostronnych z instytucjami uczestniczącymi w realizacji Programu (MF, ARiMR, FAPA oraz 16 samorządów województw).

Długi proces legislacyjny powodował dezaktualizację działań zaplanowanych przez beneficjentów we wnioskach o dofinansowanie realizacji projektu. Środkiem zaradczym podejmowanym w takich przypadkach przez instytucje wdrożeniowe po uzgodnieniach z MRiRW było przesunięcie terminów zakończenia realizacji zadań oraz zwrócenie się do wykonawców z prośbą o uaktualnienie harmonogramów realizacji. Wszystkie zmiany dokonane w przepisach prawa krajowego, których wprowadzenie miało wpływ na zmianę w treści PROW, były zgodnie z obowiązującymi przepisami notyfikowane przez KE. Zmiany PROW służyły ujednoczeniu zapisów w odniesieniu do poszczególnych działań programu. Ponadto, miały one charakter porządkujący, co zapewniło prawidłową realizację pomocy i lepszą kontrolę administracyjną w ramach programu.

Bardzo duży wpływ wniosków oraz ograniczona liczba pracowników ARiMR, szczególnie na początku okresu wdrażania Programu SPO „Rolnictwo”, spowodowały poważne opóźnienia w rozpatrywaniu wniosków o dofinansowanie realizacji projektów. Ponadto, niska jakość składanych wniosków, m.in. liczne braki i błędy formalne, powodowała konieczność uzupełniania i poprawy wniosków, co wymagało ponoszenia większych nakładów pracy na ich rozpatrywanie. W rezultacie czas oczekiwania wnioskodawcy na informację o przyjęciu projektu do finansowania wynosił często, zamiast 1-4 miesięcy, nawet 6-9 miesięcy, licząc od dnia wpływu wniosku do ARiMR. Był to najdłuższy okres weryfikacji w krajach UE-25.

W celu eliminacji powstałych opóźnień w rozpatrywaniu wniosków, ARiMR rozpoczęła w 2005 r. i kontynuowała w późniejszych okresach wprowadzanie w poszczególnych oddziałach regionalnych, w

¹ System Informatyczny Monitoringu i Kontroli finansowej Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności (SIMIK), mający zapewnić właściwe, skuteczne i przejrzyste zarządzanie środkami europejskimi w ramach programów współfinansowanych przez Unię Europejską

Tabela 1. Środki przeznaczone na realizację poszczególnych działań PROW 2004-2006, SPO „Rolnictwo” oraz PROW 2007-2013 przed i po realokacjach

Table 1. The original and revised resource allocation for the individual measures of RDP 2004-2006. SOP „Agriculture” and the RDP 2007-2013

Działanie/Program funded activities	PROW 2004-2006 i SPO „Rolnictwo”		PROW 2007-2013	
	pierwotne/ original allocation	po realokacjach/ after reallocation	pierwotne/ original allocation	po realokacjach/ after reallocation
Modernizacja gospodarstw rolnych/ <i>Farm modernization</i>	603,9	626,1	1779,9	1849,1
Dostosowanie gospodarstw do standardów UE/ <i>Farm adjustment to EU standards</i>	243,4	632,3	–	–
Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej/ <i>Adding value to agricultural and forestry</i>	464,2	465,6	1100,0	932,0
Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa/ <i>Improving and developing infrastructure related to the development and adaptation of agriculture and forestry</i>	194,0	193,5	600,0	637,5
Gospodarstwa niskotowarowe/ <i>Semi-subsistence farms</i>	376,4	340,7	440,0	590,0
Ułatwianie startu młodym rolnikom/ <i>Young farmer support</i>	173,3	177,2	420,0	420,0
Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów/ <i>Advisory services for farmers and forest owners</i>	53,8	42,1	350,0	218,0
Grupy producentów/ <i>Producer groups</i>	25,4	6,4	140,0	140,0
Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności/ <i>Farmer participation in food quality programs</i>			100,0	80,0
Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie/ <i>Vocational training for agriculture and forestry workers</i>	20,0	19,4	40,0	40,0
Działania informacyjne i promocyjne/ <i>Information and promotion</i>	–	–	30,0	30,0
Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej/ <i>Basic services for economy and rural population</i>	–	–	1471,4	1541,4
Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw/ <i>Creation and development of micro-enterprises</i>	–	–	1023,6	1023,6
Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej/ <i>Diversification into non-agricultural activities</i>	107,1	75,6	345,6	345,6
Program rolnośrodowiskowy/ <i>Agri-environmental program</i>	348,9	208,4	2303,8	2314,9
Zalesianie gruntów oraz gruntów innych niż rolne/ <i>Re-forestation of agricultural and non-agricultural land</i>	101,8	100,0	653,5	513,5
Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy i wprowadzenie instrumentów zapobiegawczych/ <i>Restoring forestry production potential damaged by natural disasters and introducing prevention instruments</i>	12,5	13,9	3097,3	2928,4
Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych ONW/ <i>Support for farming in mountainous areas and other less-favored areas</i>	976,8	945,3	2448,7	2448,7
Renty strukturalne/ <i>Structural pensions</i>	640,5	534,8	2187,6	2549,5
Uzupełnienie płatności obszarowych/ <i>Complementing area payments</i>	705,3	677,6	–	–
Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju/ <i>Local development strategy implementation</i>	18,8	30,4	620,5	620,5
Odnowa i rozwój wsi/ <i>Village renewal and development</i>	112,5	120,0	589,6	589,6
Funkcjonowanie lokalnej grupy działania/ <i>Support for local action group operation</i>	–	–	152,0	152,0
Pomoc techniczna/ <i>Technical assistance</i>	57,9	19,3	266,6	266,6
Ogółem/ <i>Total</i>	5236,5	5228,6	20160,1	20230,9

– brak danych/no data

Źródło/Source: Rowiński 2010

zależności od potrzeb, następujących środków zaradczych: 1) podjęcie przez pracowników Biur Obsługi Wniosków (BOW) pracy w godzinach nadliczbowych, a także w dni wolne od pracy (soboty i niedziele); 2) przesunięcia pracowników pomiędzy komórkami oddziałów regionalnych w celu wzmocnienia BOW w zakresie wdrażania SPO „Rolnictwo...”; 3) odelegowanie pracowników z biur powiatowych do pracy w BOW; 4) analiza i monitorowanie liczby zawieranych umów przypadających na jednego pracownika merytorycznego BOW w trybie tygodniowym; 5) ustalenie miesięcznych minimalnych limitów wykonania planu zawieranych umów w BOW; 6) systematyczne informowanie centrali ARiMR o stanie realizacji SPO „Restrukturyzacja...” oraz bieżące informowanie o zaistniałych problemach i zagrożeniach².

W każdym z trzech omawianych programów miało miejsce wiele realokacji środków finansowych. Można je rozpatrywać dwojako, albo jako nieumiejętne rozdysponowanie środków oparte na niewłaściwych szacunkach albo jako skuteczny sposób na absorpcję pełnej kwoty wsparcia. W PROW 2004-2006 takich realokacji było aż dziesięć, ostatnia przeprowadzona została w grudniu 2008 roku³. Miały one na celu zwiększenie budżetu działań najbardziej popularnych, kosztem tych cieszących się najmniejszym zainteresowaniem. W wyniku tych realokacji najwięcej środków przekierowano do działania „Dostosowanie do standardów UE” [Bułkowska 2007].

W trakcie realizacji SPO „Rolnictwo” miały miejsce dwa rodzaje realokacji środków. Pierwszy, między województwami, polegał na przesunięciu środków z województw, w których nie były one wykorzystywane w zadowalającym tempie, do województw, w których występowały ich niedobory. Tego rodzaju realokacja została dokonana w działaniach: „Scalanie gruntów”, „Różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w celu zapewnienia różnorodności działań lub alternatywnych źródeł dochodu”, „Inwestycje w gospodarstwach rolnych”, „Rozwój i ulepszenie infrastruktury technicznej związanej z rolnictwem”. Drugi rodzaj realokacji, między priorytetami oraz poszczególnymi działaniami w ramach tego samego priorytetu, miał na celu wyrównanie różnic, które wystąpiły pomiędzy szacowanym a faktycznym wykorzystaniem środków finansowych w poszczególnych działaniach. Przeprowadzono kilka realokacji środków pomiędzy priorytetami [Chmurzyńska 2007].

Także w PROW 2007-2013 konieczne było dokonanie przesunięć środków między działaniami. Na podstawie analizy budżetu PROW i szacowanej zaktualizowanej wielkości zobowiązań podjętych w ramach programu na lata 2007-2013, stwierdzono poważny niedobór środków, przewidzianych zwłaszcza na realizację działań „Renty strukturalne” oraz „Wspieranie gospodarstw niskotowarowych”. Przyczyną tego jest umocnienie się złotego w stosunku do euro oraz niedoszacowanie wielkości zobowiązań w ramach PROW 2004-2006. Dodatkowo, zmiana sytuacji zewnętrznej, zwłaszcza w zakresie zatrudnienia, oraz ocena przebiegu wdrażania programu, skłoniły do przedyskutowania ograniczenia budżetu niektórych działań, w celu szerszego wsparcia w wybranych grupach beneficjentów. Kwoty przeznaczone na realizację poszczególnych działań omawianych programów, zarówno początkowe, jak i po realokacjach zamieszczono w tabeli 1.

Obecnie trwają prace przy opracowywaniu programu, którego środki będą dostępne w latach 2014-2020. Może się wydawać, że pozostałe prawie półtora roku do uruchomienia to czas wystarczający do przygotowania koniecznych przepisów, procedur, systemów i osób, które mają zajmować się obsługą programu. Jak jednak pokazują doświadczenia lat poprzednich, istnieje prawdopodobieństwo, że przy wdrażaniu tego programu nastąpią opóźnienia i kłopoty organizacyjne. Należy zatem zwrócić uwagę przede wszystkim na to, aby legislacja unijna została przygotowana dużo wcześniej, żeby następne etapy prac przygotowujących unijne programy wsparcia na lata 2014-2020 mogły być wykonane w terminach, umożliwiających ich uruchomienie nie później niż w pierwszych miesiącach 2014 r. Niezbędne jest także terminowe przygotowanie legislacji krajowej oraz instytucji, które będą uczestniczyły we wdrażaniu programu na jego poszczególnych etapach.

Podsumowanie

Po blisko ośmiu latach korzystania ze wsparcia unijnego można bez wątpliwa stwierdzić, że miało ono korzystny wpływ na funkcjonowanie polskiego rolnictwa i przemysłu spożywczego. Znaczne środki przeznaczone na to wsparcie poprawiły sytuację gospodarstw rolnych i przyczyniły się do przystosowania przemysłu spożywczego do funkcjonowania na rynku wspólnotowym oraz zwiększenia jego konkurencyjności. Otwartą kwestią pozostaje nadal, czy wymienione programy zrealizowały cele jakie były przed nimi postawione. Odpowiedź na to pytanie będzie można uzyskać dopiero po upływie czasu koniecz-

² Sprawozdanie z realizacji Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006” za 2005 r.

³ Taka sytuacja jest możliwa dzięki temu, że programy w latach 2004-2006 były realizowane zgodnie z zasadą $n+2$, która mówi o tym, że realizacja bierna programów (wyplacanie środków) może trwać jeszcze 2 lata po zakończeniu czynnej części procesu (podpisywanie umów z beneficjentami).

nego do tego, by pewne zmiany strukturalne mogły się dokonać, a jest to proces długotrwały. Kwestią dokładniej przeanalizowaną w artykule są wszelkiego rodzaju opóźnienia i problemy, które pojawiły się podczas wdrażania oraz realizacji programów unijnych w Polsce, ponieważ były to pierwsze kroki stawiane przez polskie instytucje wśród unijnych przepisów i procedur, a także trzeba było wypracować swoje własne procedury i stworzyć nowe akty prawne.

Mimo że Polska korzysta ze wsparcia unijnego już od przeszło dekady, w tym od 8 lat jako członek UE, to wciąż nie udaje się uniknąć wszystkich błędów i opóźnień podczas wdrażania kolejnych programów pomocowych. Polska nie jest w tym odosobniona, z podobnym problemem borykają się bowiem wszystkie kraje, których funkcjonowanie zależy od tempa prac nad dokumentami unijnymi.

Omawiane problemy dotyczą zarówno tworzenia programów, a więc sfery legislacyjnej, projektowania systemów informatycznych oraz systemów kontroli, jak również samego procesu realizacji. Niektórych z nich nie dało się przewidzieć wcześniej i zapobiec ich powstaniu. Jednak osoby zaangażowane w prace nad samymi programami, a także te zatrudnione w instytucjach wdrażających i realizujących programy reagowały na pojawiające się trudności na bieżąco i starały się je eliminować w miarę możliwości. Dzięki temu można uznać wykorzystanie środków w latach 2004-2006 za pełne, a prognozy w obecnym okresie programowania też wskazują na to, że środki zostaną w całości zagospodarowane.

Przed Polską kolejny okres programowania, który rozpocznie się w 2014 r. Prace oraz debaty nad jego kształtem, doбором działań i podziałem środków oraz nad nowym sposobem postrzegania polityki rolnej już trwają. Stanowiska poszczególnych krajów członkowskich są w zasadzie ukształtowane, jednak na obecnym etapie nie znany jest jeszcze planowany budżet. Korzystając zatem z doświadczeń poprzednich lat kreatorzy polityki rolnej powinni postarać się o przygotowanie nowego programu na czas, by wykorzystać jak najpełniej założone limity.

Literatura

- Bułkowska M.** 2007: Stan realizacji Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006. [W:] Wyniki realizacji PROW i SPO „Rolnictwo” (red. M. Bułkowska, K. Chmurzyńska). *Raport Programu Wieloletniego*, 65, IERiGŻ-PIB Warszawa.
- Chmurzyńska K.** 2007: Stan realizacji Sektorowego Programu Operacyjnego Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006. [W:] Wyniki realizacji PROW i SPO „Rolnictwo” (red. M. Bułkowska, K. Chmurzyńska). *Raport Programu Wieloletniego*, 65, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
- Rowiński J.** 2010: Wpływ funduszy współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej na rozwój rolnictwa i regionów wiejskich (studium porównawcze). [W:] Wpływ funduszy współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej na rozwój rolnictwa i regionów wiejskich. *Raport Programu Wieloletniego*, 178, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
- Sprawozdania okresowe z realizacji SPO „Rolnictwo” z lat 2004-2008, publikowane na stronach internetowych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi: [www.minrol.gov.pl/pol/Wsparcie-rolnictwa-i-rybolowstwa/Fundusze-Strukturalne/SPO-Restrukturyzacja-i-modernizacja-sektora-zywnosciowego-oraz-rozwoj-obszarow-wiejskich/Komitet-Monitorujacy].
- Sprawozdania okresowe z realizacji PROW 2007-2013 z lat 2007-2010, publikowane na stronach internetowych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi: [www.minrol.gov.pl/pol/Wsparcie-rolnictwa-i-rybolowstwa/PROW-2007-2013/Monitoring-i-sprawozdawczosc-PROW-2007-2013/Zbiorcze-sprawozdania-okresowe-z-realizacji-PROW-2007-2013].
- Sprawozdania okresowe z realizacji PROW 2004-2006 publikowane na stronach internetowych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi: [www.minrol.gov.pl/pol/Wsparcie-rolnictwa-i-rybolowstwa/Plan-Rozwoju-Obszarow-Wiejskich/Komitet-Monitorujacy-PROW], [www.minrol.gov.pl/pol/Wsparcie-rolnictwa-i-rybolowstwa/Plan-Rozwoju-Obszarow-Wiejskich/Dokumenty-PROW].
- [www.arimr.gov.pl].
- [www.minrol.gov.pl].

Summary

The article examines problems that emerged during the implementation the EU programmes in Poland and the relevance of the gained experience for the new programming period. The discussion uses information from the reports of the Monitoring Committees of the RDP 2004-2006, SOP „Agriculture” and the RDP 2007-2013, and other available sources addressing the difficulties related to the implementation of those programs.

Adres do korespondencji:

mgr inż. Chmurzyńska Katarzyna
Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB
Zakład Ekonomiki Przemysłu Spożywczego
ul. Świętokrzyska 20, 00-002 Warszawa
tel. (22) 505 47 05
e-mail: chmurzynska@ierigz.waw.pl